

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning [HT12]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Staffan Borglund

Joakim Östlund

Handledare: Petra Svensson

Examinator: Vicki Johansson

Styrningen av skolan

En kvalitativ studie om gymnasielärares uppfattningar

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Problembeskrivning	4
1.3 Design	6
1.4 Metod	7
1.5 Avgränsning	8
2. Teoretiska utgångspunkter	10
2.1 Inledning	10
2.2.1 Målstyrning	10
2.2.2 Detaljstyrning	11
2.3 Närbyråkratiteorin	12
2.3.1 Inledning	12
2.3.2 Närbyråkratens karaktärsdrag	12
2.3.3 Närbyråkratens autonomi	13
2.3.4 Närbyråkratens rutiner och förenklingar	14
2.4 Lundquists modell	14
2.5 Lärarnas yrkessituation	15
2.5.1 Inledning	15
2.5.2 Målstyrd skola	16
2.5.3 Detaljstyrd skola	17
3. Analys	20
3.1 Inledning	20
3.2 Tematisk analys	20
3.3 Analys av data	20
3.3.1 Inledning	20
3.3.2 Tematisk analys	21
4. Slutsats	36
5. Slutdiskussion	40
Källförteckning	41
Litteratur	41
Artiklar	41
Internetsidor	41
Propositioner	42
Bilaga	43
Intervjuguide	43

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Under 1980-talet gick en våg genom Sverige om att öka medborgarinflytandet och decentralisera de offentliga beslutsprocesserna. För skolverksamheten gjordes flera utredningar där syftet var att undersöka förutsättningarna för en decentralisering av skolan. Lärarnas fackliga organisationer var positiva till en decentralisering, dock motsatte de sig att kommunerna skulle bli ansvariga att utse skolledare och lärare (Isaksson 2011:15). Denna kritik grundade sig i att kommunaliseringen skulle innebära ett dubbla huvudmanskap för skolan. Lärarnas tjänster skulle vara statligt reglerade, samtidigt som anställningen formellt var kommunal. Oron var att ingen av parterna skulle ta fullt ansvar för skolverksamheten (Ibid:16).

1986 listade Lärarnas Riksförbund (LR) ett antal varningar för vad en decentraliserad skola skulle kunna leda till. Några exempel var att det ökade kommunala inflytandet kunde leda till allt för stora standardskillnader mellan Sveriges olika skolor. Vad som menades med detta var att det finns olika ambition mellan kommuner för finansieringen av skolan vilket betyder att den utbildning elever erbjuds kan variera. En andra varning var att arbetsvillkoren för lärarna skulle försämrats, man var rädd att kommunerna inte skulle kunna anpassa sig till lärarnas komplexa arbetssituation. LR varnade även för att om skolan blir kommunal skulle den antagligen få mindre resurser. En kommunal skola måste konkurrera med andra förvaltningar där kommunpolitiker kan välja att finansiera mindre till skolan (Ibid:20).

Regeringens motiv till decentraliseringen var att skolverksamheten skulle bli effektivare. Genom att överföra ansvaret från statlig till kommunal nivå skulle lokalpolitikerna och de professionella lärarna få mer att säga till om. De ansåg att dessa aktörer har bättre vetskap om organiseringen av verksamheten och allokeringen av resurserna. Man ville minska den statliga detaljstyrningen och ge de lokala aktörerna större utrymme under målstyrning. Det största argumentet emot detta var att kravet på den likvärdiga skolan skulle bli svårare att realisera (Ibid:25f).

Den 8 december 1989 röstades beslutet att kommunalisera skolan igenom. Detta under protester från stora delar av Sveriges lärarkår (Ibid:32f). Lagen trädde ikraft den 1 januari 1991. Efter decentraliseringen blev lärarna kommunalt anställda, men lönerna förblev statligt reglerade. Statens uppgift blev att utforma nationella mål för skolan och att utvärdera

måluppfyllelsen. Kommunerna fick själva bestämma hur statsbidragen skulle fördelas. 1993 genomfördes en reform av statsbidragen. Med denna reform blev statsbidragen inte längre riktade mot en specifik verksamhet utan kom i en klumpsumma som kommunerna själva fick fördela mellan de kommunala verksamheterna (Internet 1:4f).

Efter decentraliseringen har tendenser till ökade kunskapsklyftor mellan skolor i Sverige växt fram. Även likvärdigheten har försämrats (Gustafsson 2011:162). Av denna orsak har Sveriges nuvarande skolminister Jan Björklund drivit frågan om att återförstatliga skolan. Han anser att en centraliserad skola kan leda till bättre resultat, förutsätta likvärdighet av skolverksamheten samt en statushöjning av lärarkåren (Fritzon:204f).

I propositionen Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan (prop.2008/09:87) föreslogs att de nya kursplanerna ska vara konkretare och mer precisa än de befintliga kursplanerna. För att realisera detta behöver målen och kunskapskraven bli tydligare. Propositionen var främst riktad till grundskolan, men regeringen och skolverket föreslog en liknande struktur för gymnasieskolan (Internet 2).

I propositionen Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan (prop. 2008/09:199) föreslogs tydligare kunskapskrav för de gemensamma gymnasiala ämnena. Detta för att Sveriges samtliga gymnasieelever skall ges bättre förutsättningar att nå grundläggande behörighet till högskolestudier. Syftet med propositionen var att uppnå en likvärdigare skola (prop. 2008/09:199). De nya bestämmelserna kom att börja tillämpas från den 1 januari 2011 (Internet 3).

1.2 Problembeskrivning

Det svenska skolväsendet har varit en centraliserad organisation fram till och med 1991 då kommunallagen trädde i kraft. Skolväsendet har sedan gått från en centraliserad – till en decentraliserad organisation. Emma Ek skriver i sin doktorsavhandling att syftet bakom decentraliseringen var att begränsa den statliga detaljstyrningen och minska byråkratin. Istället ville man decentralisera både ansvar och beslutsfattandet vad gäller skolverksamhetens inriktning och utformning (Ek 2012:63).

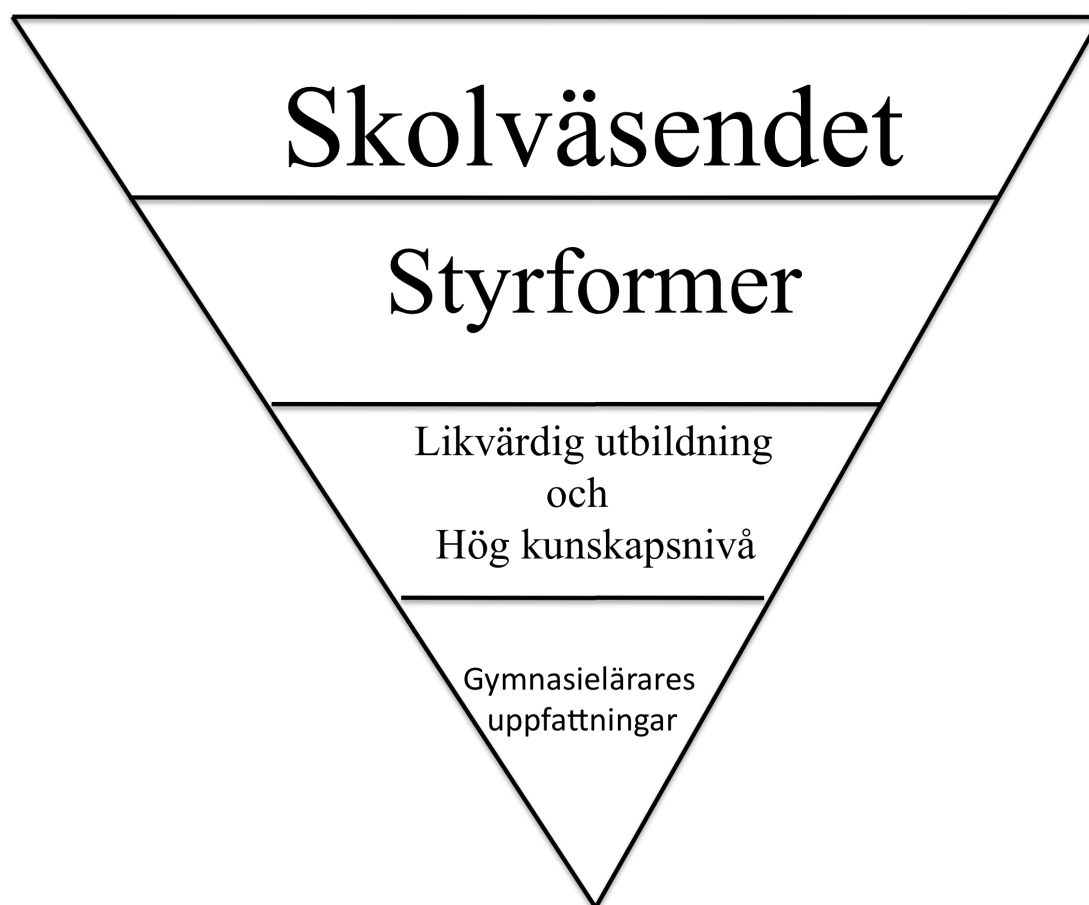
I dagsläget går det heta diskussioner om att centralisera skolan igen på grund av att många anser att det inte längre går att garantera en likvärdig utbildning inom de olika geografiska områdena. Incitamentet att centralisera skolväsendet ökar i takt med kunskapsklyftorna.

Elever i dagläget når inte godkänt i alla ämnen och statistik visar på att Svenska studenters resultat är svaga ur ett internationellt perspektiv (Ek 2012:66).

Ett annat omdiskuterat problem är likvärdighetsprincipen i skollagen 1 kap 2 §. Lagen slår där fast vikten av att alla elever ska ha rätt till en likvärdig utbildning oavsett var i landet du bor (Ibid 65). En följd av decentraliseringen med vaga mål resulterar i att det krävs en hög grad av tolkningsutrymme av lärarna vilket gör att mål kan implementeras olika. Om målen istället blir av för detaljerad karaktär uppstår istället problemet att tjänstemännens agerande blir väldigt byråkratiskt och opersonligt vilket inte heller är önskvärt inom en organisation som arbetar med att utbilda unga människor (Lipsky 1980:9).

Vi är därför intresserade av att undersöka vilken styrform av centralisering – kontra decentralisering som lärarna uppfattar som förmånligast för sin yrkesroll.

1.3 Design



Figur 1: Abstraktionsstegen

Som du kan utläsa i figur 1 kan du se att vi har använt oss av Lennart Lundqvists modell abstraktionsstegen (Lundquist 1992:29). Kontentan av vår uppsats handlar om att vi vill bidra till diskussionen om hur skolverksamheten bör bedrivas. Desto längre ner du kommer i pyramiden desto konkretare blir syftet. Vi vill undersöka vilken styrform av centralisering – och decentralisering som lever upp till de två variablerna, en likvärdig utbildning och en hög kunskapsnivå. Dessa två variabler ligger sedan som underlag för när vi ska konstruera vår mall för våra semistrukturerade intervjuer med lärarna. Det är lärarnas uppfattningar som ligger som grund till syftet av vår studie som lyder:

Syftet med denna studie är att med hjälp av en intervjustudie undersöka hur gymnasielärare uppfattar sin yrkesroll i relation till styrningen av skolverksamheten.

Hade vi bara undersökt lärarnas uppfattningar om hur deras undervisning bäst bör bedrivas i sig hade detta varit ganska ointressant. Det blir däremot av intresse när syftet kan belysa de högsta abstraktionsnivåerna. Lundquist säger också att ”den som vet svaren på frågorna på de högre nivåerna har också instrument för att analysera de lägre nivåerna” (Lundquist 1992:28).

En förutsättning för att vi ska kunna besvara de mer abstrakta nivåerna är att vi använder oss av teoretiska begrepp och idealtyper som hjälper oss att förstå lärarnas situation. Vi använder oss av Michael Lipskys närbyråkratiteori för att förstå lärarnas olika tänkbara ageranden (Ibid:29). Vi är intresserade av lärarnas uppfattningar eftersom de med sin yrkesprofession har en god insyn i skolverksamheten.

För att kunna besvara vårt syfte så har vi konstruerat följande frågeställningar:

- Vilken styrform uppfattar gymnasielärarna vara förmånligast för sin yrkesroll?
- Vad uppfattas idag som de främsta hinder och möjligheter för en likvärdig utbildning och hög kunskapsnivå?

Med hjälp av vår teori om närbyråkrater, Lennart Lundquists analysverktyg *Förstå, Kunna, Vilja* och de två idealtyperna målstyrning – och detaljstyrning kan vi konstruera en intervjuguide som belyser samtliga nivåerna i abstraktionsstegen. Därmed får vi en hög validitet och kan lättare dra generaliserbara slutsatser efter att ha genomfört en tematisk analys. Vårt mål är att mäta vilket styrform som är mest gynnsam för lärarnas yrkessituation.

1.4 Metod

I följande kapitel skall vi redogöra för studiens tillvägagångssätt, insamlandet av data samt val av intervjupersoner. Detta kapitel ska underlätta förståelsen av studiens genomförande för dig som läsare.

Vi har genomfört en kvalitativ studie. Vårt intresse är att förstå oss på och tolka människors uppfattningar. Vi vill undersöka hur gymnasielärare uppfattar sin yrkesroll i relation till styrningen. Med detta som grund motiveras valet av en kvalitativ metod (Bryman 2011:361).

Som vi tog upp i problembeskrivningen var syftet bakom decentraliseringen att begränsa den statliga detaljstyrningen och minska byråkratin. Istället ville man decentralisera både ansvar och beslutsfattandet vad gäller skolverksamhetens inriktning och utformning (Ek 2012:63). Anledningen till att vi använder oss av idealtyperna mål – och detaljstyrning är för att

undersöka om det finns ett samband mellan centralisering och detaljstyrning samt decentralisering och målstyrning. Idealtyperna ska inte tas bokstavligen utan är ett hjälpmedel för oss att förstå hur respektive styrform kan påverka lärarnas yrkesroll.

För att samla in vår data har vi genomfört semistrukturerade intervjuer med gymnasielärare. Vid intervjuerna riktades intresset mot intervjupersonernas uppfattningar, vilket gav oss utförliga och detaljerade svar (Bryman 2011:413). Innan intervjuerna utformade vi en intervjuguide. Vi utgick huvudsakligen från två gymnasiala läroplaner, Läroplan för gymnasieskolan 70 (Lgy 70) och Läroplan för de frivilliga skolformerna 94 (Lpf 94). Detta då skolan var centraliserad kontra decentraliserad. Anledningen att vi valde att förankra våra frågor kring centraliseringen och decentraliseringen i Lgy 70 och Lpf 94 är för att vi ansåg att det skulle vara lättare för lärarna att relatera läroplanerna till sin arbetssituation under denna tid. Hade vi bara frågat dem hur det var att arbeta som lärare mellan exempelvis 1970-1994 hade svaren antagligen blivit vagare. Vi hade även frågor kring skolverksamheten i dagsläget som till viss del är hänförliga till Läroplan, examensmål och gymnasiegemensamma ämnen för gymnasieskola 2011 (Gy 2011).

Vid valet av intervjupersoner använde vi oss av ett målinriktat urval, vilket menas att man väljer ut individer som är direkt hänförliga till de frågeställningar som har formulerats (Ibid:350). Vi valde att intervjua sex gymnasielärare i centrala Göteborg, fyra män och två kvinnor. De kriterier vi hade vid urvalet var att gymnasielärarna varit aktiva sedan skolan var en centraliserad organisation. Detta för att de ska kunna relatera till hur det var att arbeta när skolan var både centraliserad och decentraliserad. Detta ökar både validiteten och reliabiliteten i studien (Ibid 351f). Två av gymnasielärarna vi intervjuade var dock inte aktiva förrän strax efter decentraliseringen, men vi kände att vi fick viktig information av dem ändå. Efter att vi genomfört de sex intervjuerna kände vi en mättnad och en ytterligare intervju hade inte tillfört något extra till studien. På grund av viss känslig information och på intervjupersonernas begäran har vi valt att anonymisera gymnasielärarna.

1.5 Avgränsning

Kontentan av vår studie är att vi vill undersöka vilken styrform av centralisering kontra decentralisering som är förmånligast för skolväsendet. Till en början tänkte vi genomföra en kvantitativ studie i form av en innehållsanalys av kurs – och läroplaner. Vi tänkte lyfta fram faktorer som är direkt hänförliga till en likvärdig utbildning och hög kunskapsnivå för att

kunna besvara vilken styrform som är förmånligast. Vi kände dock tidigt att det blev för hög abstraktionsgrad på studien.

Vi behöll samma upplägg med gick över till att genomföra en kvalitativ intervjustudie istället. Med samma upplägg menar vi att vi vill undersöka vilken styrform som är förmånligast för skolväsendet utifrån gymnasielärarnas uppfattningar. Med förmånligast menar vi vilken styrform de anser bäst realiserar en likvärdig utbildning och en hög kunskapsnivå. Genom att ha olika variabler på olika abstraktionsnivåer (se figur 1) kan vi hålla en bra stringens i studien där varje nivå bygger på varandra.

.

2. Teoretiska utgångspunkter

2.1 Inledning

I Kapitel två kommer vi skriva om mål – och detaljstyrning, närbyråkratiteorin och vårt analysverktyg. Dessa stycken kommer sedan mynna ut i två texter där vi skriver om en målstyrd och detaljstyrd skola.

Viktigt att understryka att när vi skriver om mål – och detaljstyrning menar vi idealtyper. De ska inte spegla verkligheten utan är ett hjälpmedel att förstå skolverksamheten.

Närbyråkratiteorin hjälper oss att förstå lärarnas agerande och den komplexa vardagen de har. Vårt analysverktyg, Lennart Lundqvists modell *förstå, kunna, vilja* hjälper oss att sammanlänka styrformerna och teorin för att kunna konstruera faktorer vi senare kommer undersöka i studien.

2.2.1 Målstyrning

Det som karaktäriserar målstyrning är att de uppsatta målen har en hög abstraktionsgrad. Med detta menas att själva styrningsmeddelandet är vagt preciserat vilket därmed också ger upphov till en hög grad av tolkningsutrymme för tjänstemannen (Lundquist 1992:81).

Styrningen preciseras sedan av förvaltningen som implementerar de konkreta reformerna på samhällsnivån (Ibid:72). Vid en vag styrning med oprecisa mål finns risken att politikernas uppsattas mål inte överensstämmer med de mål som tjänstemännen implementerar på samhällsnivån. Motivet till detta kan ha en mängd olika orsaker, men bland de vanligast förekommande är utöver vaga och oprecisa mål att tjänstemannen inte kan eller vill genomföra styrningen (ibid:73). När styrningsmeddelanden innehåller termer som lämpligt, förnuftigt, säkert, nödvändigt, rättvis, tillräckligt med mera kommer det automatiskt ge utrymme för viss grad av handlingsfrihet. Lagstiftaren kan inte förutspå alla tänkbara fall som kan aktualiseras vid implementeringen vilket medför någon grad av handlingsfrihet i en omfattande del av förvaltningsverksamheten (Ibid:83).

Ett bra exempel på typisk målstyrning är en ramlag. Det avser en lag som endast ger allmänna mål och riktlinjer. Tanken bakom styrning med ramlagar är att politiker ska kunna koncentrera sig på de stora frågorna och att den faktiska utformningen av implementeringen ska förläggas där sakkunskapen finns. Genom denna oprecisa styrning ges tjänstemannen den handlingsfrihet som krävs för att han ska kunna utnyttja både sina professionella kunskaper och sin lokalkännedom. Delegeringen av ansvar förutsätts skapa motivation vid verkställandet

vilket också öppnar upp större möjligheter för att engagera brukarna av den offentliga servicen i implementeringen (Ibid:83).

2.2.2 Detaljstyrning

En styrform som har en låg abstraktionsgrad är detaljstyrning. Här är styrningen precist utformad vilket gör att tjänstemännen inte får mycket utrymme för egen tolkning.

Detaljstyrning fungerar i regel bara inom små organisationer där du som överordnad har möjligheten att hålla koll på att styrningen har implementerats som planerat. Är det istället fråga om en stor komplex organisation blir ofta gapet mellan den institutionella – och operativa nivån för stort (Andersson-Felé 2007:494ff). Här är det inte längre fruktsamt med en detaljstyrning eftersom det skulle ta för mycket kraft och resurser för ledarna att granska om tjänstemännen bedriver arbetet korrekt. Det är till stor del på grund av denna problematik som en stor del av den offentliga sektorn har decentraliserats. Andersson-Felé diskuterar också att en chef bara kan ha ett ytterst begränsat kontrollspann av anställda innan det blir allt för opersonligt (Ibid 494ff).

Fördelen med detaljstyrning är att risken för att tjänstemännen inte implementerar styrningen på samhällsnivån som planerat minimeras. När tjänstemännen får ett styrningsmeddelande av denna karaktär är deras uppdrag egentligen bara att helt sakligt och värdeneutralt implementera reformen. Dock är detta bara en utopi inom förvaltningen eftersom verkligheten ofta ser väldigt annorlunda ut (Styhre 2009:54).

Max Webers byråkratibegrepp kan hjälpa till att förklara hur en renodlad detaljstyrning skulle kunna se ut. Hans idealtyp kännetecknas av att varje tjänsteman är starkt specialiserad inom sitt verksamhetsområde. Det förekommer en tydlig hierarkisk uppdelning där tjänstemännen är underställda politikerna. Det framgår tydligt vem som formulerar målen, vem som fattar besluten och vem som implementerar (Hill 2009:196f). Förvaltningens roll blir rent administrativ, de ska implementera politikernas beslut helt sakligt och värdeneutralt. Det som också legitimerar tjänstemännens handlande är att de utför sitt arbete opartiskt och kan inte personligen utsättas för kritik eftersom deras arbete speglar toppens beslut (Hill 2009:220f).

Byråkratin har utsatts för mycket kritik för att vara långsam. Beslutsfattandet tar mycket längre tid när tjänstemännen inte längre får agera på egen intuition utan ständigt måste förhålla sig till regelboken för att kunna garantera medborgarnas rättsäkerhet och att alla individer behandlas lika. Förmågan att anpassa sig till nya situationer blir också dålig för en

byråkrati. Dock är det viktigt att påpeka att om organisationen sköts som idealtypen förespråkar kan det bli ett effektivt maskineri där varje tjänsteman är en del av kugghjulet (Bäck & Larsson 2006:174).

Max Weber var själv medveten om att en byråkrati inte fungerar på detta sätt i verkligheten, men han menade att idealtypen kunde användas som ett hjälpmedel för att med egna empiriska studier undersöka hur byråkrati får fäste inom organisationer (Styhre 2009:58).

2.3 Närbyråkratin

2.3.1 Inledning

Michael Lipsky (1980) har utvecklat en teori om *Street-Level Bureaucracy*, som på svenska kan översättas till *Närbyråkrati*. Teorin beskriver vad en närbyråkrat är och utgår från närbyråkratens perspektiv. Vår studie skall undersöka hur lärare uppfattar sin arbetssituation. Lärare är en yrkeskategori som förknippas med närbyråkrati. Vi skall här ge en beskrivning av teorin.

2.3.2 Närbyråkratens karaktärsdrag

Den offentliga tjänstemannen som i sin yrkesutövning har den direkta kontakten med medborgarna kallas för närbyråkrat. Arbetet en närbyråkrat utför är oftast tjänster som levereras till medborgare. Tjänsterna kan inte mätas i förtjänster som kommer in till organisationen utan måste ses i den service som kan erbjudas av närbyråkraten till medborgaren. Exempel på yrken som Lipsky framhåller som närbyråkrater är domare, polis, lärare och läkare. (Lipsky 1980:3). Lipsky benämner medborgare som *clients*. Vi kommer därför nämna medborgare som brukare.

En närbyråkrat innehar på sätt och vis en dubbelroll i sin yrkesutövning. De måste förhålla sig till både organisationens och brukarnas krav. I och med denna dubbelroll skapas ett dilemma för närbyråkraten. Från organisationens sida förväntas de arbeta effektivt och få mycket gjort snabbt, samtidigt som brukarna förväntar sig god och individuell service. Detta är två krav som kan stå i motsats till varandra (Lipsky 1980:4).

I mötet med medborgaren tar närbyråkraten beslut som antingen är till individens fördel eller nackdel. Exempelvis beslutar domaren om en åtalad skall dömas skyldig eller oskyldig (Ibid:9). Närbyråkratens arbete är komplext där beslut ofta måste fattas snabbt. Detta kräver autonomi i yrkesutövningen (Ibid:15). I och med befogenheten att ta beslut som kan ha stor

betydelse för enskilda individer måste närbyråkraten inneha kompetens för sitt specifika arbete. Närbyråkraten är därför oftast särskilt utbildad för tjänsten, vilket ger dem en professionell status som legitimerar deras autonoma beslutsfattande. Den professionella statusen ger närbyråkraten viss makt i organisationen. Genom sin kompetens blir organisationen beroende av dem. Cheferna har svårt att lägga sig i och styra närbyråkratens arbete eftersom de inte har samma expertiskunskap (Ibid:24).

Om närbyråkraten och ledningen inte delar samma syn och vision för hur verksamheten skall bedrivas, blir det svårt för närbyråkraten att arbeta efter de uppsatta målen. Närbyråkraten ser då inte direktiven som kommer ovanifrån som legitima. (Ibid:16f). Närbyråkraten kan försöka kringgå direktiven och målen på så vis att de själva kan legitimera beslut de tar. De använder då sin autonomi för att anpassa sin arbetssituation. Närbyråkraten kan också motarbeta mål och krav de inte håller med om genom att helt enkelt inte arbeta, ha en negativ inställning till organisationen eller gör minsta möjliga arbete. De motarbetar därmed styrningen för att visa sitt missnöje med ledningens direktiv (Ibid:17).

2.3.3 Närbyråkratens autonomi

Den offentliga sektorns arbetssätt liknas ofta med rutiner och opersonligt bemötande. Närbyråkratens verklighet ser inte ut på detta vis. Besluten de tar kan inte vara av en rutinartad karaktär, detta för att de handskas med individer där varje fall är unikt. Autonomin närbyråkraten har till förfogande gör att de kan anpassa lösningar till varje unikt fall (Ibid:9).

Närbyråkraten bestämmer genom sin autonomi utformningen av den service brukarna skall få ut av den offentliga organisationen. Detta kan ses i vilken kvalité, sort och mängd service närbyråkraten erbjuder brukaren (Ibid:13). Exempelvis beslutar läraren vilka elever de skall ägna mer eller mindre tid åt. Detta betyder dock inte att närbyråkraten är helt fri att agera helt efter sitt eget tycke. De måste följa regler och direktiv som är satta av politiker eller tjänstemän högre upp i hierarkin. Sammansatta regler och direktiv för en offentlig organisation sätts ofta för att skapa en standardisering och likvärdig förutsättning för den bedrivna verksamheten (Ibid:14). För att exemplifiera är en nationellt uppsatt läroplan en samling regler och direktiv som främjar standardisering och likvärdighet ur ett nationellt perspektiv.

De främsta orsakerna till att närbyråkrater måste ha en viss grad av autonomi i sin yrkesutövning är för att arbetet kräver situationsanpassning. En handlingsplan kan aldrig vara

så pass detaljerad att den kan förutse varje problem tjänstemannen ställs inför. Närbyråkraten kan också ställas inför situationer där han måste göra sympatiska och flexibla bedömningar, något en handlingsplan inte kan göra. Till sist möjliggör autonomi legitimitet. Att närbyråkraten bemöter medborgaren individanpassat bidrar till att brukaren får en legitim bild av den service som erbjuds (Ibid:15).

2.3.4 Närbyråkratens rutiner och förenklingar

Närbyråkratens jobb kantas av vaga och motstridiga mål (Ibid:40). För att göra arbetet mer hanterbart skapar de rutiner och förenklingar i sin yrkesutövning. Det bidrar till att göra arbetsuppgifter mer igenkännbara, vilket gör det lättare att ta sig an uppgiften. Närbyråkraten behöver ofta fatta beslut för många brukare. Ofta med bristande resurser. Vilket ett rutinartat arbete kan förenkla (Ibid:83). Med bristande tid och magra resurser har närbyråkraten inte alltid möjlighet att bistå brukaren med en kvalitativ service (Ibid:30).

2.4 Lundquists modell

Vi kommer att använda oss av Lennart Lundquists modell *förstå, kunna, vilja* som analysverktyg för att analysera motiven till närbyråkraternas olika tänkbara handlingsutrymmen.

Huruvida styrningen lyckas eller misslyckas avgörs på aktörsplanet i relation mellan den styrandes och den styrde. Förstå, kunna, vilja modellen utgår konkret från en individ som någon styr (eller försöker styra) (ibid:73).

- Förstår, gäller huvudvida tjänstemannen begriper innebörden i styrningen. Är han på det klara vad hans överordnade vill att han ska göra? Förmår han tolka den aktuella lagtexten? Styrningsåtgärder är stundvis svåra att tolka.
- Kan, gäller aktörens förmåga att verkställa styrningen. Har tjänstemannen tillräckligt med inflytande, kunskaper och handlingsförmåga att verkställa den?
- Vill, gäller huruvida aktören vill verkställa styrningen. Det kan finnas en uppsjö med anledningar till att tjänstemannen finner att styrningen inte är önskvärd och därför låter bli att verkställa den (Ibid:74).

Om inte tjänstemannen förstår styrningen är det upp till den överordnade att försöka klargöra vad han vill med styrningen vilket lämpligast sker genom upplysning och utbildning. Om inte tjänstemannen kan implementera styrningen måste hans överordnade tillföra både materiella resurser, men även immateriella resurser i form av information och tid.

Dock finns det inga garantier för att tjänstemannen kommer genomföra styrningen bara för att han förstår och kan. Det är detta som är mest problematiskt för den överordnade att komma tillrätta med. För att göra detta måste han utöva inflytande över tjänstemannen (Ibid: 76). För att ett system med många involverade individer ska vara möjligt att styra krävs det att den överordnade har en grundläggande auktoritet över tjänstemannen som garanterar att han vill och accepterar styrningen utan att pröva och ifrågasätta dess innehåll (Ibid:77).

En modell som belyser samspelet mellan politiker och tjänstemän bra är Principal-Agent problemet. Agenterna eller tjänstemännen har i sin yrkesutövning en hög grad av autonomi vilket kan vara en anledning till att beslut inte verkställs som planerat. Agenten eller närbyråkraten som arbetar på den operativa nivån har även också en bättre spetskompetens inom sitt aktuella verksamhetsområde vilket ger honom ett kunskapsmässigt/informationsmässigt övertag. Agenten kan därför i viss mån välja vilken information han väljer att återrapportera till Principalen och vilken han ”sällar” bort. Det krävs därför att principalen har vissa ”maktmedel” han kan ta till för att utkräva ansvar från agenten (Andersson & Bergman 2008: 48ff).

2.5 Lärarnas yrkessituation

2.5.1 Inledning

Vi har hittills övergripande diskuterat bakgrunden och problematiken med skolväsendet, idealtyperna mål – och detaljstyrning, teorin om närbyråkratin och vårt analysverktyg. Denna bakgrund och teoretiska utgångspunkter kommer ligga som grund för diskussionen kring lärarnas yrkessituation. Första stycket utgår från ett målstyrt styrmeddelande och hur detta påverkar lärarnas/närbyråkraternas yrkessituation och deras möjligheter att förstå, kunna och vilja genomföra styrmeddelandet. Andra stycket kommer vara likadant utformat där vi istället diskuterar ett detaljstyrt meddelande.

Vi skrev i designen att vi utgått från abstraktionsstegen (se figur 1) där det vi undersöker kan hänvisas till en likvärdig utbildning och en hög kunskapsnivå (Lundquist 1992:29). Dessa variabler ligger till grund för varför styrformerna ändrats. Debatten idag präglas av att det decentraliserade skolväsendet har svårt att realisera en likvärdig utbildning. Även kunskapsnivåerna har sjunkit ur ett internationellt perspektiv vilket varit motivet till varför Jan Björklund har förespråkat en centralisering av skolväsendet (Fritzon 2011:204f).

2.5.2 Målstyrd skola

Lärare är ett exempel på vad Michael Lipsky definierar som närbyråkrater (Lipsky 1980:3). De arbetar på den operativa nivån med direktkontakt till medborgarna. Deras yrkesroll gör det svårt att på förhand förutspå alla olika tänkbara utfall eftersom de arbetar med att utbilda människor. Om politikerna på den institutionella nivån ska fatta beslut om hur lärarna på den operativa nivån ska utföra sitt arbete i alla olika situationer blir lärarna begränsade och deras lärarroll kan bli opersonlig. Motivet till decentraliseringen var att minska detaljstyrningen och ge lokalpolitiker och lärare mer att säga till om.

På förhand känns det självklart att låta de utbildade lärarna fatta beslut rörande sin undervisning. Det känns kontraproduktivt att en politiker utan samma insyn ska styra. Dock så är det politikernas jobb att garantera att den svenska skolan bistår medborgarna med en hög kunskapsnivå, men också en likvärdig utbildning. Tanken med decentraliseringen var att ge lärarna möjligheten att utforma sitt arbete själva för att lättare realisera kunskapskraven (Ibid 25f). Innan decentraliseringen genomfördes fanns dock en oro om att kunskapsklyftor kan tänkas uppstå mellan olika geografiska områden (Isaksson 2011:20). När målen har vag karaktär och lärarna har en hög grad av autonomi blir de tvungna att tolka målen. Det finns inga garantier på att alla lärare kommer tolka målen likadant vilket kan resultera i att undervisningen och kunskapsnivån kan skilja sig åt beroende på var i landet du bor (Lundquist 1992:81).

Lärarnas tolkningsutrymme står i direkt korrelation till Lennart Lundquists första kriterium i *förstå, kunna vilja* modellen. Vaga mål kan resultera i att lärarna inte förstår vad de ska göra. Tolkningsutrymmet kan bli för stort när det saknas konkreta riktlinjer. Hur realiserar du exempelvis ett abstrakt mål som; öka elevernas kreativitet? Förstår inte tjänstemannen styrningen är det upp till ledningen att klargöra vad de vill med styrningen. Detta görs lämpligast genom upplysning och utbildning (Lundquist 1992:74).

Har lärarna resurserna för att implementera styrningsmeddelandet? Lärare är en yrkesroll som ständigt kämpar med bristande resurser. I bakgrunden tog vi upp att Lärarnas Riksförbund varnade att om skolan kommunaliseras skulle de antagligen få mindre resurser. En kommunal skola måste konkurrera med andra förvaltningar om resurser. Skolan kan i viss mån bli bortprioriterad (Isaksson 2011:20). Lärarna tvingas då göra prioriteringar vilket kommer missgynna någon individ eller grupp.

Den sista punkten är av störst intresse när vi diskuterar implementeringsproblematiken. Vill lärarna implementera den nya styrningen som planerat? Här vägs deras spetskompetens in. Det kan handla om situationer där politikernas beslut står i rak motsats till vad som är bäst för eleverna. Hur ska lärarna hantera en situation som denna? De innehar en dubbelroll. De måste förhålla sig till både politikerna/skolverkets regleringar och direktiv där de förväntas arbeta effektivt och få mycket gjort snabbt samtidigt som elevers föräldrar förväntar sig en god och individuell service vid utbildningen av deras barn (Lipsky 1980:4).

2.5.3 Detaljstyrd skola

En detaljstyrd skola kan vara en lösning på problematiken med en likvärdig utbildning. Frågan är om det leder till bättre resultat? Tydliga mål och kunskapskrav kan hämma lärarnas yrkesutövning. Risken finns att de tvingas lägga ner mer tid på administrativt arbete än på själva undervisningen. Detta kan därmed indirekt försämra resultaten.

Även om detaljstyrning minimerar risken för att lärarna inte implementerar målen på samhällsnivån som planerat återstår ett annat problem. Lärare är närbyråkrater och arbetar med att utbilda människor. Det kan uppstå många oförutsägbara händelser. Yrken där det lätt uppstår oförutsägbara händelser är svåra att detaljstyra. Deras beslut kan inte fattas rutinartat eftersom de handskas med individer där varje fall är unikt (Lipsky 1980:9). Exempelvis bedömer skolläraren vilka elever som skall ägnas mer eller mindre tid.

En annan nackdel med en detaljstyrd skola är att verksamheten kan bli långsam. Om lärarna ständigt förhåller sig till ”regelboken” i detalj kommer implementeringen förmodligen stämma överens med den styrning som implementeras på samhällsnivån, men den kommer ta tid att genomföra. Skolorganisationen skulle få låg flexibilitet att anpassa sig till nya situationer (Bäck & Larsson 2006:174).

Enligt Max Webers idealbyråkrati ska tjänstemän agera opartiskt och värdeneutralt oavsett situation. Det hade aldrig fungerat inom skolverksamheten. Det hade i så fall betytt att lärarna varit tvungna att ägna varje elev exakt lika mycket tid oavsett utgångsläget. Max Webers byråkratibegrepp är dock en idealtyp och kan inte tas bokstavligen. Den hjälper oss förstå vad som hade hänt om du detaljstyrt skolan (Styhre 2009:58).

Lärarnas knappa tolkningsutrymme gör det lättare att leva upp till Lennart Lundquists två första punkter i att *förstå, kunna, vilja* modellen. Är styrningsåtgärden konkret behöver inte lärarna tolka målen utan bara verkställa styrningen.

Resursfördelningen underlättas vid en centraliserad skola. Skolorna behöver inte slåss med andra förvaltningar om resurser utan det är staten som fördelar resurserna. Trots detta förekommer både för – och nackdelar. Fördelen är den jämna resursfördelning i landet vilket minimerar risken för en ojämlik utbildning. Nackdelen är att utsatta skolor har svårare att få extra hjälp (Isaksson 2011:20).

Ingen tjänsteman kan agera helt sakligt och värdeneutral, speciellt inte en närbyråkrat. Det finns därför inga garantier för att lärarna kommer implementera styrningen på samhällsnivån som planerat trots att de förstår och kan göra detta. Lärarna innehar en dubbelroll. De ska både förhålla sig till politikernas/skolverkets regleringar och direktiv där de förväntas arbeta effektivt och få mycket gjort snabbt samtidigt som elevers föräldrar förväntar sig en god och individuell service vid utbildningen av deras barn. Problemet med en för detaljerad styrning är att lärarna tappar sin autonomi. Det blir därmed svårare att utforma en personlig service till brukarna. Detta kan bli ett problem då arbeten med direktkontakt med människor kan resultera i oförutsägbara händelser (Lipsky 1980:4).

Analysverktyg

Styrform	Delområde	Indikator
Målstyrning (Decentralisering)	Förstå	Åsikter kring vaga mål och högt tolkningsutrymme
		Hög abstraktionsgrad
	Kunna	Inställning till mängden erhållna resurser
		Prioritering i undervisningen
	Vilja	Inställning till styrmeddelandet
		Lärarnas dubbelroll
Detaljstyrning (Centralisering)	Förstå	Åsikter kring detaljerade mål och knappt tolkningsutrymme
		Låg abstraktionsgrad
	Kunna	Inställning till mängden erhållna resurser
		Prioritering i undervisningen
	Vilja	Inställning till styrmeddelandet
		Lärarnas dubbelroll

Figur 2 – Modellen visar vilka indikatorer vi kommer använda oss av vid intervjuerna med gymnasielärarna på två gymnasieskolor i centrala Göteborg.

3. Analys

3.1 Inledning

Vi har genomfört sex stycken semistrukturerade intervjuer med gymnasielärare på två centrala gymnasieskolor i Göteborg, fyra män och två kvinnor. Syftet med uppsatsen är att undersöka hur gymnasielärare uppfattar sin yrkesroll i relation till styrningen av skolverksamheten. I designen beskrev vi abstraktionsstegen, (se figur 1). I den belystes att om du kan besvara de högre abstraktionsnivåerna så har du instrumenten att analysera de lägre nivåerna. Vi utgick från skolväsendet, styrformer, likvärdig utbildning och hög kunskapsnivå samt gymnasielärarnas uppfattningar.

Kapitel två diskuterar mål – och detaljstyrning, Lundquists modell och närbyråkratiteorin som ligger till grund för det fokus vi haft vid konstruerandet av intervjustudiens karaktär. Det viktigaste var att konstruera frågor som täcker *styrformerna* och en *likvärdig utbildning och en hög kunskapsnivå*. Genom att få svar på hur *gymnasielärarna uppfattar* de respektive områdena kan vi få en bild av vilken styrform de förespråkar för *skolväsendet*.

3.2 Tematisk analys

För att analysera insamlad data ska vi genomföra en tematisk analys. Det centrala temat under analysen kommer hänföras till likheter och skillnader kring intervjuobjektens svar. På grund av valet av semistrukturerade intervjuer där likadana frågor ställs till intervjuobjekten kommer detta temat vara fördelaktiga att undersöka vid analysen (Bryman 2011:529).

3.3 Analys av data

3.3.1 Inledning

För att kunna hålla oss så stringenta som möjligt började vi att analysera ett intervjuobjekt åt gången. Vi använde oss av vårt konstruerade analysverktyg (se figur 2) och ”silade” därmed bort överflödiga information. Genom detta tillvägagångssätt kom vi åt relevant data från respektive intervju för att kunna återknyta till syftet. Sedan delade vi upp kvarvarande data efter delområdena *förstå*, *kunna*, *vilja* i analysverktyget efter centraliseringen och decentraliseringen av skolväsendet.

För att få en struktur på analysen kommer vi dela upp analysen i delmoment som följer analysverktyget. Alltså kommer vi börja analysera intervjuobjektens uppfattningar kring delområdet *förstå* när skolan var centraliserad och likadant kring *kunna* och *vilja*. Vi kommer sedan använda samma tillvägagångssätt kring decentraliseringen.

Två av de sex intervjuobjekten, Intervjuperson fyra och fem var inte aktiva gymnasielärare under centraliseringen av skolan. Därför har vi valt att inte ställa de första frågorna som anknyter till Lgy 70 till dem.

Eftersom Gy 2011 är så pass ny kändes det inte relevant att ställa frågor kring den i så stor utsträckning. Dock var det 18 år sedan Lpf 94 kom ut och det finns mycket som kan ha förändrats under denna tid. Därför avslutade vi de semistrukturerade intervjuerna med att ställa övergripande frågor som fokuserar på hela tidsspektret, men även de senaste åren. Exempelvis tog vi upp att den offentliga sektorn idag präglas av mycket resultat och effektivitetsmått och en effekt av detta är att utvärderingen av den offentliga verksamheten har eskalerat. Vi är intresserade av om lärarna känner av detta i sin yrkesroll och i så fall hur det påverkar dem. Vi kommer använda oss av samma tillvägagångssätt som tidigare vid denna del. Alltså intervjupersonernas uppfattningar kring delområdet *förstå*, *kunna*, *vilja*. Dessutom kommer ett stycke där vi lyfter fram relevanta åsikter som inte är direkt hänförliga till analysverktyget. Detta kommer dock hjälpa oss att knyta ihop säcken och besvara frågan om en likvärdig utbildning och en hög kunskapsnivå för att kunna besvara vilken av styrformerna som är förmånligast.

3.3.2 Tematisk analys

Centraliseringen

Förstå -

Tre av de fyra lärarna som arbetat med Lgy 70 ansåg att kurs – och läroplanerna var tydliga och lätta att förstå. Intervjuperson sex hade dock en helt avvikande syn vilket detta citat belyser:

”Det fanns inga mål att uppnå, det fanns överhuvudtaget inga beskrivningar av vad man ska kunna för att få ett visst betyg.” – Citat 1

Han ansåg att det inte fanns några direktiv under Lgy 70 utan bara råd och angivelser som man inte behövde bry sig om.

Både intervjuperson två och tre kände att tolkningsutrymmet var något mer begränsat under centraliseringen, men det var bara intervjuperson två som egentligen kände sig begränsad. Detta menar han dock kan vara ett resultat av att vara ny och oerfaren i lärarrollen och behöver inte bero på styrningen. Intervjuperson ett upplevde inte att tolkningsutrymmet var begränsat. Däremot tyckte intervjuperson sex att tolkningsutrymmet var stort då han tolkade det som att det inte fanns några formella direktiv.

Sammantaget går det att urskilja att gymnasielärarna ansåg att kurs – och läroplanerna var tydliga och lätta att förstå med undantag från intervjuperson sex. Dock så är det ingen av dem som känner sig direkt begränsade i sin yrkesroll och vi kan därför inte likställa centraliseringen med detaljstyrning utifrån lärarnas uppfattningar.

Kunna –

Det finns en genomgående syn bland lärarna om att resurssituationen var mycket bättre vid centraliseringen av skolväsendet. Även tiden för att bedriva undervisningen var väl tillgodosedd. Både intervjuperson ett och tre påpekar att det var mindre klasser och fanns fler grupptimmar per klass.

När både den materiella – och immateriella resurssituationen är tillgodosedd behöver inte lärarna prioritera i undervisningen. Exempelvis var klasstorleken mindre vilket gör att läraren kan lägga större fokus på det faktiska lärandet och slipper i mindre grad strukturera en ordning i klassrummet (Lipsky 1980:30).

Vilja –

Även om lärarna både förstår och kan genomföra styrmeddelandena finns det inga garantier på att de *vill* genomföra det som planerat. Vi kommer här lägga fokus på lärarnas dubbelroll och inställning till styrmeddelandet. Med dubbelrollen menar vi att lärarna både ska tillgodose sina överordnade, men även eleverna. Dessa riskerar ibland att stå i konflikt till varandra (Lipsky 1980:4).

Intervjuperson tre upplevde inte att direktiven var motstridiga emot hur han ville bedriva undervisningen. Han kände att det fanns mycket utrymme inom ramarna. Han var van vid katederundervisning och var uppfostrad med detta. Han kände att han solidariskt arbetade med kursplanen och de mål han hade.

Intervjuperson två hade en liten annan vinkling på det hela. Han ville bedriva katederundervisning, men kände att det gick emot direktiven. Han ansåg att han ibland kunde gå utanför ramarna i det hänseendet att han bedriv katederundervisning i för stor utsträckning.

Intervjuperson ett ansåg att hon kunde gå utanför ramarna till viss del. Hon motiverar detta med att hon själv kunde välja hur hon skulle förankra föreläsningarna med dagsaktuella händelser. Hon kunde i början av sin karriär känna sig begränsad av direktiven, men tror inte att styrformen har betydelse utan det låg på individnivå, att hon var ny i yrkesrollen.

Återigen skiljde sig en lärare från mängden, intervjuperson sex. Eftersom han tolkade direktiven som angivelser valde han att gå sin egen väg:

”1985 eller 1984 så släppte jag lärobok i och med att jag upplevde att eleverna inte förstod vad det står i läroboken så sedan dess har jag använt andra texter och de gör också att jag känner mig väldigt fri.” – Citat 2

Sammantaget kände lärarna inte några direkta motstridigheter till styrmeddelandet i relation till undervisningen. Eftersom de inte kände sig begränsade hamnade inte ”dubbelrollen” i konflikt (Lipsky 1980:4).

Decentraliseringen

I det nästkommande stycket kommer vi att lyfta fram samtliga sex gymnasielärarnas åsikter då alla har arbetat aktivt med Lpf 94.

Förstå –

Intervjuperson ett och tre anser inte att deras åsikter hamnade i konflikt eller att målkraven förändrade karaktär i och med systemskiftet. Intervjuperson fem har en positiv bild av kurs – och läroplanernas karaktär. Hon visste vad som förväntades av henne som lärare genom betygsriterier, målen för kurserna samt genom samarbete med kollegorna. Hon kände även att hon kunde vända sig till sina överordnade för direktiv.

Intervjuperson två upplevde kursplaner och betygsriterier som luddigare och ”flummigare”. Han upplevde att det stora tolkningsutrymmet gjorde det svårare att sätta betyg. Han ansåg att han var tvungen att gå utanför ramarna för att kunna sätta betyg och använde sig då av tidigare erfarenheter av betygssättning. Han anser att betygsinflationen är ett resultat av de vaga målen.

”Jag roade mig med att klippa isär de olika kriterierna för väl godkänt och så vidare. Sen blandade jag dem och sen lät jag folk här i huset välja vilket av det här tycker du är MVG, vilket är VG och vilket är G? Det blev ett häpnadsväckande resultat. De flesta hade fel, även de som undervisade i ämnet. Sedan hade jag en kollega som var på lärarhögskolan och han gjorde samma sak där och fick också samma resultat. Det om något är ett bevis på att det faktiskt var ett för stort tolkningsutrymme och oklarhet i allra högsta grad.” – Citat 3

Intervjuperson ett instämmer i intervjuperson tvås syn. Han ansåg att tolkningsutrymmet var alldeles för stort vilket gjorde att han kunde må dåligt då han inte riktigt visste vad som förväntades av honom. Dokumenten styrde inte upp och det fanns ingen tydlighet i dem. Följande tre citat belyser hans uppfattning på ett tydligt sätt.

”Man hade lämnat över tolkningsansvaret till enheterna när man skulle arbeta med lokala tolkningar utav de nationella och det kan jag ju säga var rena vansinnet.” – citat 4

”Ingen hade koll 1999, det fattade inte vad de höll på med. Det finns fortfarande dem som inte gör det, men det är en annan femma.” – citat 5

”Jag har väl upplevt i relation till min omgivning att det här med styrdokumentens förankring var hemskt dålig vilket också leder till att min ingång i yrket då i början av 1999 inte gav något bra stöd och jag kände att jag jobbade med väldigt lösa boliner och mådde rätt dåligt av att jag inte visste.” – citat 6

Återigen fanns det en lärare som gick emot strömmen, intervjuperson sex. Han ansåg att det var ett högt tolkningsutrymme vid centraliseringen, men att detta tolkningsutrymme inskränktes i väldigt stor grad vid decentraliseringen.

Detta citat är svaret på frågan om kurs – och läroplanerna förändrats i och med decentraliseringen av skolväsendet:

”Dramatiskt. På ett fruktansvärt centralstyrt sätt. Innan var det marknaden som gällde. Priset för en femma var högt, det var konkurrens. Det fanns ett begränsat utbud av femmor och alla ville ha femmor och då blev det att priset blir jättehögt, men plötsligt bytte staten helt system. Från att inte säga någonting om kunskapsnivåer så försökte man beskriva kunskapsnivåer. Man försökte beskriva vad som skulle produceras på samma sätt som man gjorde vid den sovjetiska planhushållningen. Så för mig var detta ett jävla slag rakt i nacken när detta kom.” – citat 7

Sammantaget så skiljer sig åsikterna mellan intervjuperson ett, tre och fem mot intervjuperson två, fyra och sex. De tre förstnämnda anser inte att systemskiftet medförde problem, medan de övriga tre ansåg att det blev problematiskt. Både intervjuperson två och fyra såg målens höga abstraktionsgrad som ett stort problem. Intervjuperson sex däremot, såg systemskiftet som en åtstramning från statens sida och kände sig oerhört begränsad.

Vaga och motstridiga mål har en anledning. Närbyråkraternas arbete är av sådan komplex karaktär som en tidigare utformad handlingsplan inte kan förutse. Därför krävs det att närbyråkraten kan bedöma situationen för att kunna lösa arbetsuppgiften och uppnå målen (Lipsky 1980:15). Dock kan tolkningsutrymmet bli för stort vilket kan medföra komplikationer. Detta visade sig tydligt då intervjuperson två och fyra mådde dåligt av det höga tolkningsutrymmet.

Detta går i linje med närbyråkratiteorin. Saknas det konkreta riktlinjer är det svårt att veta vad som förväntas av dig som tjänsteman. Förstår inte tjänstemannen styrningen är det upp till ledningen att genom utbildning och upplysning förklara vad de vill (Lundquist 1992:74). Som citat 5 - och 6 belyser så ansåg en intervjuperson att lärare och ledning överlag hade dålig förståelse för styrdokumentet och att de var dåligt förankrade. Detta gör det svårt att få upplysning och utbildning av ledningen och det finns en risk att styrningsmeddelandet som implementeras på samhällsnivån inte stämmer överrens med det ursprungliga styrmeddelandet (Lundqvist 1992:72).

Kunna –

Intervjuperson ett anser att resursbristen successivt har ökat sedan 1995. Detta har visat sig genom större klasser, fler kurser, och en ökad arbetsbelastning. Dock anser hon att detta är rent ekonomiska faktorer och behöver inte vara ett resultat av styrningen. Intervjuperson tre upplevde också att det var ekonomiska faktorerna som kom i kläm. Det ledde indirekt till mindre grupp-timmar som därmed begränsade undervisningen. Har en kommun dåligt ställt så får du mindre pengar, mindre elevpeng och färre läromedel och så vidare. Även intervjuperson två upplevde att det blev betydligt större klasser. Han säger:

”10 år efter decentraliseringen hade jag nästan 60 – 70 % mer elever och eftersom man sätter betyg på dem också så genererar det massor av andra arbeten. Fler prov att rätta och så vidare. Så det är ingen tvekan om att arbetssituationen ändrade sig.” – Citat 8

Intervjuperson två ansåg att skollädaens direktiv förespråkade att man skulle skicka ut eleverna att finna sin egen kunskap. Detta stod i konflikt med hans syn på undervisningen. Han ville ha mer struktur. Dock inlät han sig ibland i dessa metoder som han inte trodde på. Det fanns även andra situationer där han kände sig tudelad, men valde att även här rätta sig i ledet.

”Är det är en elev som ligger och väger mellan IG och G så sätter man förmodligen G även om det lutar mot IG. Därför annars blir det bara massa extrabesvär, oavlönat dessutom. Det blir administrativa och praktiska problem.” – Citat 9

Intervjuperson sex ansåg inte att resurssituationen förändrades direkt vid övergången till Lpf 94 utan han ansåg att först vid slutet av 1990-talet så hade de mindre pengar på ämneskontot. Både intervjuperson fyra och fem tyckte att resurssituationen var väl tillgodosedd vid övergången till Lpf 94. Intervjuperson fyra ansåg dock att resurserna hade kunnat tillvaratas bättre. Han ansåg att han inte fick något stöd av den pedagogiska ledningen och att de inte visste vad de skulle göra. Detta är paradoxalt då det är denna ledning han ska kunna vända sig till vid behov av hjälp. Intervjuperson fem ansåg att de satsades mycket resurser på utbildning kopplat till den nya läroplanen. De satt ofta i grupper och jobbade med den.

Den gemensamma uppfattningen var att vid övergången till Lpf 94 såg resurssituationen bra ut, men efter några år började bristen på resurser att eskalera. Som citat 8 belyser så förändrades arbetssituationen markant. Det blev fler och större klasser samtidigt som resurserna började tryta. Med många elever måste läraren till exempel arbeta med ordnig i klassrummet och tappar därmed tid och fokus från det faktiska lärandet. Har närbyråkraten mycket att göra påverkar det tiden som kan läggas vid varje uppgift och därmed påverkas kvalitén av den service som levereras till eleven (Lipsky 1980:30).

Kontentan av citat 9 står i direkt korrelation till att närbyråkrater skapar rutiner och förenklingar i sin yrkesutövning för att göra arbetsuppgifterna hanterbara. Skulle intervjuperson två gått emot strömmen och satt underkänt på eleverna hade detta lett till en massa oavlönat extraarbete (Lipsky 1980:83).

Vilja –

Intervjuperson ett ansåg inte att hennes möjligheter att situationsanpassa undervisningen förändrades vid Lpf 94. Dock blev ett resultat av målstyrningen att hon och hennes kollegor började samtala tillsammans om vad som förväntades av dem. När det var centraliserat förde de inte en aktiv dialog med varandra. Vid Lpf 94 blev de tvungna att samarbeta för att hinna med arbetet. Hon kände även att hon hellre vände sig till sina kollegor än sina överordnade då problem uppstod. Hennes förtroende för skolledningen sjönk vid decentraliseringen. Detta då rektorn började besluta om lönerna. Hon kände då en ökad press att prestera och lönen blev en måttstock på väl du sköter ditt jobb. Decentraliseringen har även lett till ett lägre förtroende för skolverket då hon inte känner att hon kan få den hjälp hon behöver.

Intervjuperson tre upplevde inte någon konflikt över hur han ville bedriva undervisningen eftersom han ansåg att målkraven var relativt vagt beskrivna.

Som vi tog upp tidigare ansåg intervjuperson sex att det blev en åtstramning vid Lpf 94. Han ansåg att staten talade om för honom hur han skulle sätta betyg vilket gjorde att han kände sig väldigt begränsad. Han ansåg att om han skulle följa betygskriterierna bokstavligt så skulle han knappt kunna sätta G på någon elev i sina tre klasser. Då utbröt konfrontationer med ledningen om vem som tolkade de nationella ritningarna korrekt. Han frigjorde sig och skapade sitt eget bedömningssätt. Detta för att kunna realisera kunskapsmålen.

Därmed stod hans åsikter i direkt motsättning till målkraven ur den aspekten att han modifierade mål att uppnå för att hans elever skulle kunna nå kunskapskraven. Han belyser detta genom följande uttalande:

”Nej, jag upplevde att tolkningsutrymmet inskränktes ordentligt och kunde inte göra på något annat sätt än att jag offentligt deklarerade att jag skiter i kunskapsmålen att uppnå.” – Citat 10

Att intervjuperson ett har fått lägre förtroende för skolverket kan enligt närbyråkratiteorin resultera i att hon inte anser att direktiven som kommer ovanifrån är legitima. Det kan då uppstå en förtroendespricka som kan förklaras genom dålig kommunikation parterna emellan (Lipsky 1980:16). Förtroendet är därmed viktigt för en korrekt implementering.

Som citat 10 belyser så ansåg inte intervjuperson 6 att direktiven han fick var legitima. Därför valde han att kringgå dem och använde sitt handlingsutrymme som professionell

tjänsteman för att anpassa arbetssituationen för att kunna realisera kunskapskraven. Detta står i linje med den dubbelroll som närbyråkratiteorin beskriver. Närbyråkraten ska både förhålla sig till ledningens direktiv samtidigt som de ska ha elevernas bästa i åtanke (Lipsky 1980:4) Han valde därmed att gå sin egen väg för att kunna leverera en bättre och mer förstålig undervisning till eleverna för att på så sätt realisera kunskapskraven.

Övergripande

Förstå –

Intervjuperson ett och två anser att kursmålen, kraven och styrningen har blivit mer detaljerad sedan införandet av Gy 2011. Intervjuperson ett anser även att hon är mer medveten om betygskriterierna nu än tidigare.

”Lpf 94 lämnade för stort utrymme till att syssla med lite av varje. Det var för lite uppstyrt. Nu är det mer specifikt tycker jag, med Gy 2011. Det centrala innehållet där är väldigt mycket tydligare.” – citat 11

Även intervjuperson fyra anser att Gy 2011 har medfört en ökad styrning av innehållet. Den stora skillnaden är synen på kunskapskraven mellan Lpf 94 och Gy 2011. Nu är det värdeord som används vid betygssättningen vilket han är positiv till.

Intervjuperson sex anser att det successivt har börjat införas en relativ betygssättning. Han anser att kunskapskraven är luddigare idag och inte tydligare som Jan Björklund förespråkar i och med den senaste skolreformen. Dock menar intervjuperson sex att skolverkstjänstemännen håller tyst om detta för att inte mista jobben. Han tycker Gy 2011 är bättre än Lpf 94 eftersom man börjat återvända till en relativ betygssättning. Han tycker det är skönt att inte längre behöva bocka av en checklista för att nå upp till kunskapskraven. Det finns heller inte några angivelser för hur lång tid man ska använda som lärare för att behandla innehållet.

”Nu är det jätligt bra, nu är det detta här vi ska utveckla. De här frågorna, den här kunskapen, kompetensen som ska utvecklas och så gör vi det så bra som möjligt och så sätter jag betyg sedan. Men jag har inget att gå efter.” – Citat 12

Sammantaget anser majoriteten av lärarna att det blivit mycket bättre vid Gy 2011 då styrningens innehåll har blivit tydligare. Det är endast en lärares åsikter som skiljer sig.

Intervjuperson sex anser att en relativ betygssättning ger ett större tolkningsutrymme eftersom det inte längre finns några mål att gå efter.

I och med att styrningsmeddelandet har en lägre abstraktionsgrad vid Gy 2011 är det lättare för lärarna att implementera styrningen som planerat på samhällsnivån. Det tidigare dilemmat som skapats av motstridiga och vaga mål har i och med Gy 2011 till viss del försvunnit vilket gör att lärarna känner sig bekvämare i sin yrkesroll (Lipsky 1980:40).

Kunna –

Intervjuperson tre och fyra anser att både materiella och immateriella resurser i form av tid är en bristvara idag.

”Vi har fått färre och färre pengar, det ska sparas mer, dras in, det ska byggas om. Allting, vi blir negativt behandlade och får inte de resurser vi ska ha. Behöver man någonting så blir det kalla handen.” – Citat 13

”Idag är det definitivt en bristvara. Idag har dem plockat bort vår fortbildning, alla resurser. Vi får vara glada om vi får pennor att skriva med på whiteboarden känns det ju som.” – Citat 14

Intervjuperson ett och två anser att utvärderingen har eskalerat. De lägger idag mer tid på rent administrativt arbete. I och med att utrymmet har minskat har de mindre tid till förberedelser av lektioner och personliga möten med elever. De administrativa uppgifterna stjälar tid från undervisningen som annars hade kunnat göras bättre.

”Det handlar om frånvarorapporteringar och sociala frågor som studiehandläggning som har ändrat karaktär totalt. Jag har blivit någon form av socialarbetare efter hand som åren gått.” – Citat 15

Även intervjuperson tre och fyra lägger mer tid på rent administrativt arbete nu än tidigare. Detta sänker kvalitén på undervisningen, vilket är paradoxalt då undervisningen är syftet med professionen.

Intervjuperson fyra tycker dessutom att det som utvärderas till stor del är irrelevant för verksamheten.

”Det enda är att det skapar merarbete och det som har hänt är att jag har slängt ut min egen pedagogiska utvärdering. För jag kan inte hålla på med massa olika saker och göra dubbla

grejer. Det är då kvalitativt att man sänker kvalitén. Samma sak med mätningen. Ska jag då mäta, om det går åt mer tid till bearbetning av att göra mätningarna då får jag sänka mängden mätningar så att jag hinner bearbeta och minskar ju säkerheten i mätningarna eftersom det blir färre mättillfällen och det har vi också sagt.” – Citat 16

Intervjuperson fem känner likaså att tiden är en bristvara. Hon lägger mycket mer tid på rent administrativt arbete nu än tidigare. Utvärderingen har ökat successivt sedan slutet av 90-talet i form av utvecklingsplaner, frånvarorapportering och allt runt om kring undervisningen. Hon säger att tidigare fick man nersättning i tjänst för att ta hand om sådant. Hon hade varit tvungen att lägga minst en timme per dag för att hinna ta del av all information. Därför väljer hon att inte läsa allt för hon hinner inte. Hon blir tvungen att prioritera.

”Vi jobbar nästan lika mycket med administrativt arbete som expeditionspersonalen.” – Citat 17

Hon får idag inte lika mycket tid till att förbereda lektioner och efterarbeta inlämningar och prov. Det blir färre bedömningar eftersom hon inte hinner.

”Bedömningssituationerna blir enklare och färre. Betygssäkerheten, rättsäkerheten minskar. Jag kan inte vara lika säker på de betyg jag sätter och eftersom jag inte är lika säker på betygen jag sätter så får jag hellre fria än fälla. Jag satte mycket mer rättvisa betyg för fem år sedan än vad jag gör idag.” – Citat 18

Det har blivit svårare att individanpassa undervisningen på senare tid tycker hon.

”Man får vrida och vända på sig som en amöba och så får man skilja ur vilka som behöver det här mötet. Vilka elever har störst behov av att jag ser dem.” – Citat 19

Sammantaget anser alla att resurssituationen har blivit mycket sämre på senaste tiden. Både materiella och immateriella resurser. Tiden är en stor bristvara och detta är direkt hänförligt till den eskalerande utvärderingen. Samtliga lärare känner att de lägger mer tid på rent administrativt arbete nu än tidigare. Ett resultat av detta blir att de har mindre tid till att förbereda lektioner och därmed kan kreativiteten i undervisningen hämmas. Ett annat problem med bristande tid som belyses av citat 19 är att läraren måste prioritera vilka elever de ska ägna mer eller mindre tid åt. De tvingas därför identifiera vilka som är i störst behov av hjälp för att kunna upprätthålla en något snär personlig lärarroll (Lipsky 1980:13f).

Vilja –

Intervjuperson två anser att du ibland utvärderar för utvärderingens skull:

”Det slår mig varje gång när man mäter. Man utvärderar i termer av betygsnivåer. En skola som lyckas sänka antalet IG från 10 procent till 5 procent hyllas. De borde vara tvärtom kan jag säga.” – Citat 19

Intervjuperson tre försöker minimera utvärderingen så mycket han kan.

”Jag försöker minimera administrativt arbete för att det är lite förhatlig verksamhet för mig. Jag vill inte att byråkratin och massor av siffror ska styra min relation till mina kurser och mina elever. Utan det får ske när det är färdigt. Jag försöker inte ändra mig för att det ska passa byråkratisk verksamhet.” – Citat 20

Återigen går en lärare emot mängden, intervjuperson sex. Han känner inte av att det är mer administrativt arbete nu än tidigare. Dock påpekar han att det kan bero på att han är bra på datorer och att det därmed går mycket fortare nu.

Intervjuperson två har aldrig haft ett högt förtroende för utbildningsdepartementet eller skolverket. Han tycker att politikerna har dålig kontroll och anser att tjänstemän i allför stor utsträckning fattar beslut för deras räkning som påverkar lärarnas yrkessituation negativt.

Intervjuperson fyra är en tydlig anhängare till den relativa betygsättningen. Han anser att den målrelaterade betygsättningen är alldeles för ”flummig” och de olika kriterierna går ofta emot varandra. Han tycker att skolverket har rätat upp sig och gjort sin hemläxa i och med Gy 2011. Däremot är han inte positiv till övrig ledning.

”Ja, det kan jag säga. Det har snarare ökat. Däremot om jag går vidare från min närmaste chef och uppåt så kan jag säga att det är bara avtagande förtroende uppåt. Alltså, bland de närmaste cheferna kan det finnas individer som är bra. Klättrar vi ett steg upp till känner jag bara total inkompetens. Och sen går vi ända upp till den politiska styrningen i Göteborgs kommun. Den är katastrof säger jag bara. Hur fan kan de ha folk som sitter och bestämmer om sådant här som har så dålig insyn i den verksamhet de bedriver. Jag är ledsen, men fruktansvärt kritisk och känner liksom, detta använder vi våra skattepengar på att finansiera och leds av total inkompetens.” – Citat 21

Intervjuperson fem har förtroende för skolverket, men lokalpolitiker har hon aldrig haft något förtroende för. Utbildningsdepartementet hade hon förtroende för fram till 1989/90, men när hon blev mer insatt så har hon inte haft något förtroende. Hon känner att hon kämpar i motvind emot politiker och tjänstemän.

"Elever som hade hamnat fel förut, fick hjälp att hamna någon annanstans, men det finns ingen skola som vill släppa ifrån sig sina elever idag. Oavsätt om eleven hade mått mycket bättre av att gå någon annanstans, så är de en inkomst till skolan som till varje pris skall hållas kvar." – Citat 22

Hon anser att hennes åsikter hamnar i konflikt med målkraven vid Gy 2011. Hon ser det som ett problem att bara göra. Hon relaterar detta till ämnet historia.

"Problemet är att man inte lyfter fram gruppens påverkan i historien utan det är enskilda aktörer som får stora roller. Vi kan inte bara se oss som entreprenörer och uppfinnare, jag tycker det ger oss en felaktig bild av historien. Men jag måste ju göra det, jag ska ju betygssätta den på det. Så det strider emot mina åsikter, jag får ibland bita mig i tungan. Det är jobbigt, men det är inte mina åsikter jag ska förmedla". – Citat 23

Hon går inte utanför ramarna för att bedriva undervisningen. Men hon kompletterar med det hon anser är viktigt. Hon håller sig till alla målen, men lägger till lite.

Sammantaget har lärarna, med undantag från intervjuperson sex en negativ inställning till den eskalerande utvärderingen. Citat 20 belyser detta väl. Intervjuperson 3 anser att han måste bortprioritera administrativt arbete till viss del för att kunna lägga fokus vid den pedagogiska verksamheten. Detta är direkt hänförligt till närbyråkratiteorin som talar om tjänstemannens dubbelroll. Läraren måste både förhålla sig till ledningens direktiv, som vill att de ska utvärdera, men även brukarna, det vill säga elever och deras föräldrar. Här gäller det för tjänstemannen att göra en avvägning och prioritera. Vad anser han ger bäst resultat (Lipsky 1980:4). Vi ser en tydlig tråd bland lärarnas åsikter om att det inte är något snack om att eleverna går i första hand.

Inställningen till styrmeddelandena varierar mellan lärarna. Majoriteten gillar Gy 2011 och anser att det konkretiserar innehållet vilket underlättar undervisningen. Intervjuperson 5 uppskattade dock den vaga styrningen i större utsträckning än de övriga och kände sig begränsad vid övergången till Gy 2011. Hon håller inte med om de direktiv hon får från ledningen och ser dem därmed inte som legitima. Dock orkar hon inte gå emot strömmen

eftersom det kan resultera i obetalt extraarbete och rättar sig därmed in i ledet. Om vi tittar på förtroendesituationen så saknar samtliga lärare förtroende för lokalpolitiker vilket belyses extra starkt i citat 21 där lokalpolitiker likställs med total inkompetens. Däremot anser majoriteten att skolverket har rätat på sig (Lipsky 1980:16).

Som tidigare är det dock en lärare som skiljer sig totalt från mängden, intervjuperson sex. Han är nöjd med Gy 2011 eftersom det återigen är relativ betygssättning. Han tolkar direktiven, likasom vid Lgy 70, att det bara finns anvisningar som han inte måste följa. Därför känner han sig officiellt sett friare i sin undervisning.

Likvärdig utbildning och hög kunskapsnivå

Både intervjuperson två och sex anser att betygssystemet vid införandet av Lpf 94 har varit "sänket" för kunskapsnivån. Intervjuperson två tycker att det nya betygssystemet i samband med Gy 2011 har hämmat betygsinflationen, men han anser att det snart kommer ta fart igen. Han anser dock att om Skolinspektionen får mer resurser så tror han att betygsinflationen kan hållas nere. Intervjuperson sex har en egen hypotes som är direkt hänförlig till en likvärdig utbildning och en högkunskapsnivå. Vi ställde frågan om kunskapskraven förändrats i och med införandet av Lpf 94 och fick följande svar:

"Ja. Det var ju det som förändrades för det fanns inga kunskapskrav förut utan då var det konkurrensen som ledde till att folk ansträngde sig. Det kan förövrigt vara den viktigaste komponenten som aldrig nämns vad jag har sett till att om elevernas kunskapsresultat i Sverige har sjunkit så beror det på att den marknadskonkurrensen har försvunnit." – Citat 24

Han anser att det var marknadskonkurrens om betygen vid relativ betygssättning, att det fanns ett begränsat utbud av femmor, men att staten sedan kom och bytte system. Från att inte säga någonting om kunskapsnivåer försökte man beskriva kunskapsnivåer och försökte beskriva vad som skulle produceras. De bägge anser att detta har lett till betygsinflationen som i sin tur indirekt hämmar kunskapsutvecklingen (Se citat 7).

En faktor som stärker denna hypotes är ett uttalande från intervjuperson två som vi tog upp tidigare i analysen.

"Jag roade mig med att klippa isär de olika kriterierna för väl godkänt och så vidare. Sen blandade jag dem och sen lät jag folk här i huset välja vilket av det här tycker du är MVG,

vilket är VG och vilket är G? Det blev ett häpnadsväckande resultat. De flesta hade fel, även de som undervisade i ämnet. Sedan hade jag en kollega som var på lärarhögskolan och han gjorde samma sak där och fick också samma resultat. Det om något är ett bevis på att det faktiskt var ett för stort tolkningsutrymme och oklarhet i allra högsta grad.” – Citat 3

Detta resultat bevisar om något på att skolverket inte kan tala om hur du ska sätta betyg. Om inte ens lärarna själva vet vilka kriterier som motsvarar betygen i deras eget ämne, hur ska du då kunna sätta rättvisa betyg. Med denna insyn förstår vi varför många lärare var kritiska till det nya betygssystemet vid Lpf 94. Detta riskerar att betyget läraren sätter inte motsvarar den kunskapen eleven besatt när de fick ett motsvarande betyg vid det relativa betygssystemet. Detta belyses av ett citat taget från intervjuperson två:

”Det är ju klart, vet man inte riktigt vad som är ett VG, och vad som är ett G. Då är det naturligt att man sätter ett VG istället. Sådana är ju vi människor, om man inte är elak så det blir ju en enorm betygsinflation”. – Citat 25

Intervjuperson sex har ytterligare en hypotes som är direkt kopplad till likvärdigheten av skolan. Vid decentraliseringen så sjönk hans förtroende markant för skolverket. Han anser att skolverket var väl medvetna om att det inte går att beskriva kunskapsnivåer på ett sådant sätt att lärare skulle kunna använda de beskrivningar när de sätter betyg så att betygen blir likvärdiga i hela Sverige. Men de säger ingenting eftersom de lyder under regeringen och om de börjar bråka så blir de bortlyfta.

Även intervjuperson tre anser att decentraliseringen har haft en negativ inverkan på likvärdigheten av skolan. Han belyser detta med följande citat:

”Det var Göran Persson som drev igen kommunaliseringen och det var det värst vi har gjort, för att det blev orättvist i Sverige. Det beror på vilken kommun om hur mycket resurser skolan får” – Citat 26

Även intervjuperson fem anser att om skolan återförstatligas så går det att komma till rätta med problematiken med en ojämlik utbildning.

Av det vi tagit upp ovan är det inte svårt att lista ut vilken styrform lärarna föredrar. Intervjuperson fyra konkretiserar detta ytterligare med följande uttalande:

”Jag har blivit mer och mer kritisk desto mer insyn jag fått i systemet och förståelse och hoppet inför framtiden har blivit mer och mer grusad. Och jag ser tyvärr den kommunala

styrningen som sänket i systemet och jag ser inte hoppfullt på framtiden. För de politiska styrningarna och de signaler jag får de är liksom bara adjö goodbye till svensk skola. Inte på grund utav den centrala utan den kommunala styrningen då kan jag säga så här: Vad tror ni jag tycker om att återförstatliga skolan? Ja.” – Citat 27

4. Slutsats

I detta kapitel ska vi återknyta analysen till våra frågeställningar för att kunna besvara vårt syfte som lyder: *Syftet med denna studie är att med hjälp av en intervjustudie undersöka hur gymnasielärare uppfattar sin yrkesroll i relation till styrningen av skolverksamheten.*

Innan vi besvarar frågeställningarna vill vi diskutera styrformerna. Det har genom vår tematiska analys av gymnasielärarnas uppfattningar visat sig att det inte finns något starkt samband mellan centraliseringen och detaljstyrning. Det visade sig att det fanns ett ganska stort tolkningsutrymme vid Lgy 70. Däremot finns det ett starkare samband mellan decentraliseringen och målstyrning. Dock är det viktigt att betona att när vi skriver om detalj – respektive målstyrning talar vi om idealtyper. Dessa har varit ett stort hjälpmedel för oss när vi har formulerat våra intervjufrågor. De har fungerat som en mall. Exempelvis hjälper Max Webers idealbyråkrati oss att förstå vad som hade hänt om skolan varit detaljstyrd vilket vi insett aldrig skulle kunna hända. Däremot har vi med hjälp av idealtyperna fått en förståelse om att en lärare inte klarar av att arbeta med för lösa tyglar. Det gäller att hitta någon balans mellan detalj – och målstyrning.

Frågeställningarna som ska besvaras är:

- Vilken styrform uppfattar gymnasielärarna vara förmånligast för sin yrkesroll?
- Vad uppfattas idag som de främsta hinder och möjligheter för en likvärdig utbildning och hög kunskapsnivå?

För att besvara den första frågeställningen har vi gjort en mall där vi sammanfattar lärarnas viktigaste åsikter kring delområdena *förstå*, *kunna*, *vilja* och gör sedan en sammanvägning vilken styrform som uppfattas som förmånligast utifrån lärarens/närbyråkratens yrkessituation.

Delområde	Centralisering	Decentralisering	Lärarnas sammantagna uppfattningar
Förstå	Samtliga lärare ansåg att kurs – och läroplanerna var tydliga och lätta att förstå samtidigt som det fanns ett tolkningsutrymme.	Åsikterna skiljde sig mellan lärarna. Tre lärare upplevde ingen direkt skillnad medan tre lärare ansåg att det blev mycket sämre. De ansåg att målens abstraktionsgrad blev för högt och tolkningsutrymmet för stort.	Vid en sammanvägning av lärarnas åsikter kring delområdet förstå uppfyller centraliseringen detta förmånligast.
Kunna	Sammantaget ansåg lärarna att den materiella resurssituationen var bra vid centraliseringen av skolan. Även tiden att bedriva undervisningen var väl tillgodosedd. Klasstorleken och gruppstimmarna var väl tillgodosedda.	Samtliga lärare anser att resurssituationen var väl tillgodosedd vid övergången till decentraliseringen vid Lpf 94. Fyra lärare anser att det sedan successivt har dalat. Detta har visat sig genom större klasser, fler kurser, och en ökad arbetsbelastning.	Sammantaget var lärarna positivare till resurssituationen när skolan var centraliserad. Detta på grund av att resursbristen började eskalera några efter införandet av Lpf 94. Av denna orsak uppfyller centraliseringen delområdet kunna bättre.
Vilja	Sammantaget kände lärarna inte några motstridigheter till styrmeddelandet i relation till undervisningen. Eftersom de inte kände sig begränsade hamnade inte ”dubbelrollen” i konflikt. En lärare kände dock att direktiven gick emot hur han ville bedriva sin undervisning.	Sammantaget har lärarnas förtroende för ledningen, både den politiska och högt uppsatta tjänstemän, minskat sedan decentraliseringen. Ledningen har dålig insyn och koll på hur verksamheten bör bedrivas. Av denna orsak uppfattar lärarna att dubbelrollen hamnar i konflikt. En lärare har inte upplevt att styrmeddelandet har stått i konflikt med hur han vill bedriva undervisningen.	Vid en sammanvägning av delområdet vilja har lärarna en positivare syn för en centraliserad skolverksamhet. Orsaken till detta beror på att lärarna känner att ledningen under decentraliseringen förankrar styrmeddelandet sämre.

Figur 3 – Modellen visar vilka hinder och möjligheter gymnasielärarna uppfattar att de ställts inför vid centraliseringen och decentraliseringen.

Som går att utläsa i figur tre anser gymnasielärarna vid en sammanvägning att centraliseringen är förmånligast under samtliga delområden i *förstå, kunna, vilja* – modellen.

Närmast ska vi besvara den andra frågeställningen om vilken styrform lärarna uppfattar främjar en likvärdig utbildning och en hög kunskapsnivå.

Utifrån variabeln likvärdig utbildning har vi kunnat urskilja en tydlig gemensam uppfattning bland gymnasielärarna. Vi skrev i bakgrunden att lärarnas riksförbund höjde ett varningens finger för att decentraliseringen av skolan kunde leda till alltför stora standardskillnader mellan Sveriges olika skolor (Isaksson:18f). Detta är någonting som samtliga lärare vi intervjuat är överens om. Bland annat belyser intervjuperson tre i citat 25 att olika skolor får olika resurser beroende på vilken kommun du bor i. Han tycker att kommunaliseringen av skolan är något av det värsta som gjorts. Även intervjuperson fem som har varit positiv till decentraliseringen av skolan anser att om vi återförstatligar skolan kan vi komma till rätta med problematiken med en ojämlik utbildning. Intervjuperson fyra's åsikter behöver vi inte ens analysera. Han går ut öppet med att han vill återförstatliga skolan. Han säger att det kommunala styret är "sänket" i systemet (se citat 27).

Variabeln *hög kunskapsnivå* kan indirekt hänföras till variabeln *likvärdig utbildning*. Med detta menar vi att om en kommun har dåligt ekonomiskt ställt tilldelas skolan mindre resurser. Detta kan hämma kvalitén i undervisningen vilket i sådana fall har fått en negativ inverkan på kunskapsutvecklingen.

En faktor som vi anser är direkt hänförlig till en *hög kunskapsnivå* är de respektive betygssystemen. Som vi diskuterade i stycket ovan anser intervjuperson två och sex att Lpf 94 resulterade i betygsinflationen. Tidigare när relativ betygssättning användes konkurrerade eleverna om betygen. Du visste vad en femma var värt på den tiden, den var värdefull. När du sedan gick över till betygskriterierna för G, VG och MVG vid decentraliseringen av skolan urholkades betygens värde till viss del. Alla kunde plötsligt få ett MVG. Det kunde du teoretiskt sätt få tidigare också, men på grund av betygskonkurrensen var det svårare. Därför studerade eleverna hårdare.

Något som stärker detta samband är två citat från intervjuperson två (se citat 3 & 25). Som vi skrev tidigare klippte han isär de respektive betygskriterierna för G, VG och MVG och blandade dem. Resultatet blev att ingen lärare visste vilket kriterium som var hänförligt till vilket betyg. Vet du inte riktigt vad som är ett VG och vad som är ett G sätter du naturligtvis ett VG för att inte vara elak vilket i sin tur leder till en enorm betygsinflation.

Detta om något visar på att staten inte kan tala om hur du ska sätta betyg. Om inte lärarna själva vet vilka kriterier som motsvarar betygen i deras eget ämne, hur ska de då kunna sätta rättvisa betyg. Med denna insyn förstår vi varför flera av gymnasielärarna var kritiska till det nya betygssystemet vid Lpf 94. Det riskerar att betygen en lärare sätter inte motsvarar den kunskapen eleven besatt när de fick ett motsvarande betyg vid det relativa betygssystemet. Detta kan vara förklaringsfaktorn till problematiken vi tog upp i problembeskrivningen angående att Sverige tappar i kunskapsresultaten ur ett internationellt perspektiv (Ek 2012:66). Denna problematik är svår att komma tillrätta med. Resultaten på nationella proven är en bra måttstock på om betygen som satts motsvarar den kunskapen som förväntas. Skolinspektionen har blivit hårdare med att granska detta vilket är positivt.

Den styrformen lärarna uppfattar som förmånligast för en likvärdig utbildning och en hög kunskapsnivå är en centraliserad skola. Det främjar en likvärdig utbildning eftersom resursfördelningen blir jämnare. Kunskapsnivån blir också jämnare då inte målen behöver tolkas i lika stor utsträckning.

Det främjar en hög kunskapsnivå genom den relativa betygssättningen. Lärarna uppfattar att en relativ betygssättning fungerar bäst genom att återförstatliga skolan eftersom du tittar på landets betygssnitt. Det kan resultera i betyg som bättre speglar kunskapen och förhoppningsvis höja Sveriges kunskapsnivå ur ett internationellt perspektiv.

Vi kan nu besvara vårt syfte som lyder:

Syftet med denna studie är att med hjälp av en intervjustudie undersöka hur gymnasielärare uppfattar sin yrkesroll i relation till styrningen av skolverksamheten.

Det finns en gemensam uppfattning bland gymnasielärarna att centralstyrningen är förmånligast för lärarrollen. Lärarna anser att denna styrform gynnar både en likvärdig utbildning och en hög kunskapsnivå.

5. Slutdiskussion

Vi anser att det varit intressant att genomföra en egen kvalitativ studie. Vi är nöjda med slutresultatet och känner att vi fått mycket bättre insyn i skolväsendet. I takt med att insynen ökat har det dykt upp tankar om förhållanden inom skolväsendet som skulle vara intressant att genomföra framtida studier av.

Det lärarna har kritiserat starkast under intervjustudien är det bristande eller obefintliga förtroendet för lokalpolitiker som är direkt hänförlig till resursbristen. Samtliga lärare anser att lokalpolitikerna har dålig insyn i skolverksamheten. Politikerna förstår inte vad de beslutar om och de upplever att fler och fler beslut drabbar deras yrkesroll negativt.

Vi tycker det vore intressant att genomföra en intervjustudie med både lokalpolitiker och lärare. Undersöka lokalpolitikernas insyn inom skolverksamheten. Kan de förlika sig med de problem som lärarna upplever. Vi anser att det vore paradoxalt om den politiska ledningen som ska styra verksamheten inte vet hur den fungerar. Av de svar vi fått på frågor kring förtroendet för den politiska ledningen upplever vi det som att lärarna känner sig helt utelämnade och bortprioriterade i allra högsta grad. Detta förtroende är direkt hänförligt till resurssituationen som uppfattas som katastrofal. Bara ett uttalade som *”vi får vara glada om vi får pennor att skriva med på whiteboarden”* belyser detta (se citat 14).

Källförteckning

Litteratur

Bryman, Alan (2011): *Samhällsvetenskapliga metoder*. (2:a uppl.) Malmö: Liber AB

Ek, Emma (2012): *De Granskade – Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*.
Förvaltningshögskolan Göteborgsuniversitet. Tryckt av Ineko AB.

Hill, Michael (2009): *The Public Policy Process*. (5:e uppl.)
Essex: Pearson Education Limited.

Isaksson, Christer (2011): *Kommunaliseringen av skolan – Vem vann – Egentligen?*
Stockholm: Ekerlids förlag

Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York. By Russel Sage Foundation.

Styhre, Alexander (2009): *Teoretiker, kritiker och försvarare* (1:a uppl.) Liber

Siverbo, Sven (2007): *Demokratisk och effektiv styrning – en antologi om forskning i offentlig förvaltning*.
Studentlitteratur AB, Lund. Upplaga 1:2

Lundquist, Lennart (1992): *Förvaltning, stat och samhälle*.
Studentlitteratur AB

Artiklar

Andersson, S & Bergman T (2008) Controlling Corruption in the Public Sector. Journal compilation © 2008 Nordic Political Science Association

Internetsidor

Internet 1:

Ahlin, Åsa och Mörk, Eva (2005) *Vad hände med resurserna när den svenska skolan decentraliserades?* Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. Rapport 2005:1.

Tillgänglig på internet: <http://www.ifau.se/Upload/pdf/se/2005/r05-01.pdf> (Hämtad 2012-11-26)

Internet 2:

Utbildningsdepartementet, pressmeddelande (2009) *Nya kursplaner för grundskolan och ämnesplaner för gymnasiet*. Tillgänglig på internet: <http://www.folkpartiet.se/jan-bjorklund/pressmeddelanden/nya-kursplaner-for-grundskolan-och-amnesplaner-for-gymnasiet/> (Hämtad 2012-11-26)

Internet 3:

Utbildningsdepartementet (2010) *Uppdrag till statens skolverk om implementering av skolreformer*. Tillgänglig på internet: http://www.skolverket.se/polopoly_fs/1.147468!/Menu/article/attachment/259-10_Reformimplementering.pdf (Hämtad 2012-11-26)

Propositioner

Regeringens proposition 2008 09/87 – Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan. Tillgänglig på Internet: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/prop-20080987-Tydligare-mal-_GW0387/ (Hämtad 2012-11-25)

Regeringens proposition 2008 09/199 – Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan. Tillgänglig på internet: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/64/61/66728528.pdf> (Hämtad 2012-11-25)

Bilaga

Intervjuguide

Kort beskrivning av syftet med studien:

Vi ska genomföra semistrukturerade intervjuer. Tanken är att vi har ett antal ganska övergripande frågor som ni får svara på själva. Vi kommer egentligen bara ställa frågor och lyssna. Med andra ord är meningen att vi ska prata så lite som möjligt. Vårt jobb är att lägga upp riktlinjerna för intervjuerna så ni håller er hyfsat inom ramarna.

Formalia

Namn?

Ålder?

Tid inom läraryrket?

Utgå från läroplanerna Lgy 70, Lpf 94 och Gy 2011:

Hur uppfattar du din arbetssituation har förändrats under denna period?

- Var läroplans – och kursmålen tydliga och lätta förstå?
- Kände du att du fick tillräckligt med resurser för att bedriva undervisningen? Vi syftar materiella resurser, men även immateriella i form av tid?
- I vilken utsträckning kunde du situationsanpassa undervisningen vid centralstyrningen?
 - Känner du att du blev begränsad i din lärarroll då skolan var centralstyrd? (tolkningsutrymmet begränsas)
 - Upplevde du att dina direktiv var motstridiga emot hur du ville bedriva undervisningen?
 - Gick du ibland utanför ramarna för att bättre kunna bedriva undervisningen?
- Upplevde du att läroplans – och kursmålen karaktär förändrades efter kommunaliseringen och decentraliseringen av skolan?
- Kände du att du fick tillräckligt med resurser för att bedriva undervisningen? Vi syftar materiella resurser, men även immateriella i form av tid?
- I vilken utsträckning kunde du situationsanpassa undervisningen vid decentraliseringen?
 - Förändrades ditt tolkningsutrymme vid decentraliseringen?
 - Hur visste du vad som förväntades av dig som lärare?
 - Kunde du vända dig till din överordnade för direktiv?
 - Blev det lättare att bedriva undervisningen efter vad du ansåg var bäst för dina elever?
 - (Fick du mer att säga till om?)
 - Förändrades kunskapskraven?

- Hamnade dina åsikter om hur du ville bedriva undervisningen i konflikt med målkraven?

Den offentliga sektorn präglas idag av mycket resultat och effektivitetsmått och en effekt av detta är att utvärderingen av den offentliga verksamheten har eskalerat.

- Känner du av detta i din lärarroll?
- Läger du mer tid på rent administrativt arbete nu än tidigare?
 - Hur påverkar detta ditt arbete?
- Har ditt förtroende för skolledningen förändrats under dina år som lärare?
- Har återrapporteringskraven förändrats över tid?
- Har din lärarroll förändrats över tid?